

# ISSUE BRIEF

여시재 - 협력연구기관 공동 기획

트럼프 제조업 부활 공약 분석

인적·물적 기반 개선 없이는  
도리어 위기 자초

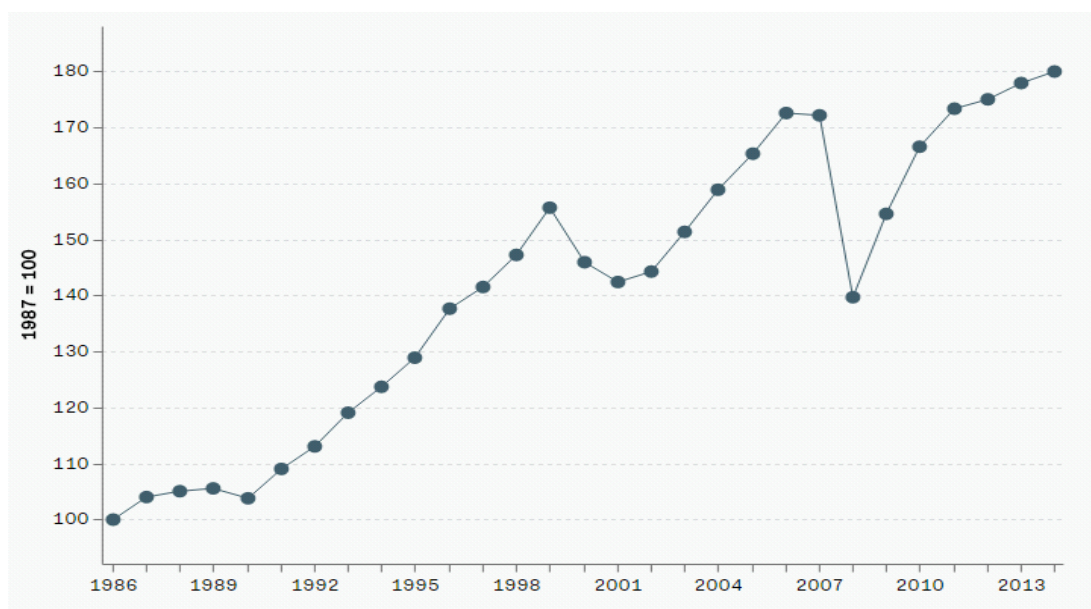
2017. 04. 16

나지원(동아시아연구원)



지난 30년간 미국의 제조업 일자리 숫자는 1,890만 개에서 1,220만 개로 줄어들었다. 그중 약 90%인 600만 개의 일자리는 경제위기가 있었던 2000년에서 2010년 사이 사라진 것이다. 이러한 제조업 황폐화의 배후에는 불공정한 자유무역협정이 있다는 것이 대통령 선거 당시 트럼프 대통령이 되풀이했던 주장이었다. 그리고 이렇게 사라진 미국의 제조업을 부흥시키겠다는 공약을 내세웠다. 구체적으로 향후 10년간 새로운 일자리 2,500만개를 창출하고 연간 경제성장률을 3.5퍼센트까지 끌어올리겠다는 구상이었다. 이를 위해 대외적으로는 ‘불공정한’ 자유무역협정을 전면 재검토하거나 재협상하고 국내적으로는 광범한 조세, 에너지 및 경제 규제 정책을 개혁하겠다는 포부를 내세웠다.

하지만 역시 트럼프 판 ‘경제살리기’의 핵심은 해외로 나간 일자리를 국내로 되돌리는 이른바 리쇼어링(reshoring), 즉 재이전 정책이다. 취임도 하기 전에 당선인 신분으로 캐리어(Carrier)와 합의를 끌어내 800개의 제조업 일자리 해외 이전을 취소시킨 사건은 일종의 퍼포먼스에 가깝다는 평을 듣기도 했지만 실제로는 트럼프가 바라보는 미국 제조업, 나아가 미국 경제에 대한 인식과 해법을 단적으로 보여준다.



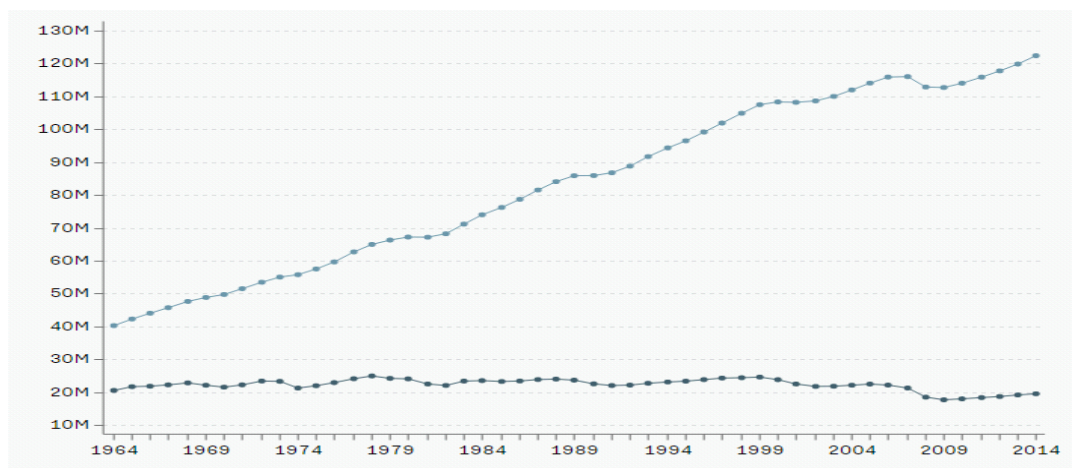
미국 제조업 생산량 변화 (1987=100)

출처: 미국 노동통계청

그러나 이런 식의 재이전을 대규모로 추진하기는 현실적으로 힘들다는 데에 많은 미국 국내 전문가들이 뜻을 모으고 있다. “말 앞에 수레를 놓는다.(Putting the cart before the horse)”라는 영어표현처럼 본말이 전도되었다는 것이 비판의 핵심이다. 이들은 제조업 혁신의 기초가 취약한 상태에서 생산시설만 이전하면 도리어 경제 기반 전체가 망가질 수 있다고 경고한다.

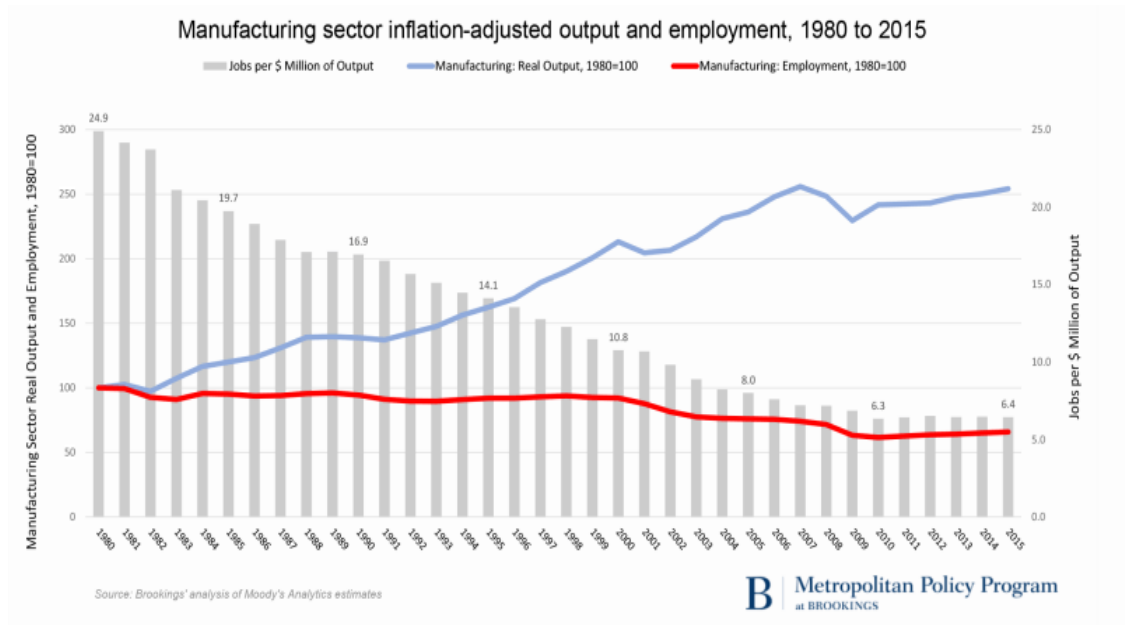


우선 미국 제조업이 이미 너무 ‘성공적’이라는 것이 문제다. NAFTA(북미자유무역 협정) 체결 이후, 미국 제조업 생산량은 약 50퍼센트나 증가했다. RAND 연구소의 노동 및 국제경제 전문가 크리스나 쿠마 교수 역시 인플레이션 조정을 하더라도 1997년에서 2015년 사이 미국 제조업 생산량은 16%가 증가했다고 언급했다.



미국 산업별 고용인력 변화 (하늘색: 서비스업, 파란색: 제조업)

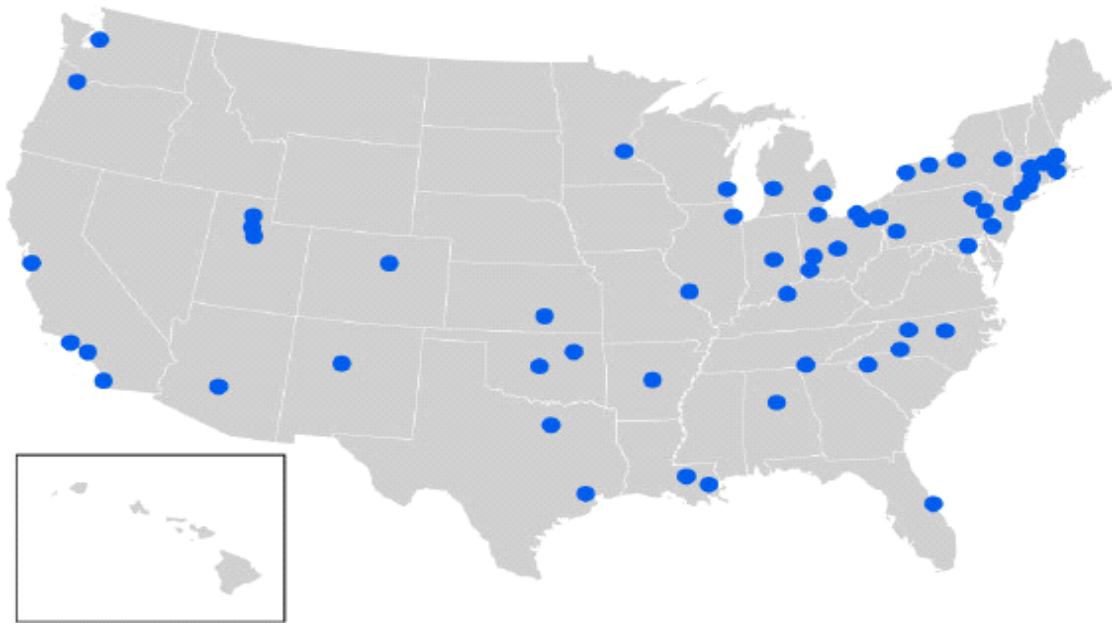
문제는 고도의 자동화와 기계화로 인해 생산성이 향상되면서 보다 적은 인력으로도 훨씬 많은 제품을 생산할 수 있게 되었다는 것이다. 쿠마 교수는 생산량이 16% 증가하는 동안 일자리는 오히려 29%가 감소했다고 지적한다. 브루킹스 연구소의 경제 정책 전문가 마크 뮐로 선임연구원 역시 이러한 문제의식에 동의하면서 트럼프의 재이전 정책을 다각도에서 비판적으로 검토하고 있다. 그에 따르면, 1980년에는 100만 달러 가치의 제품을 생산하는 데에 25인이 필요했던 반면, 2016년에는 고작 6.5인으로 같은 양을 생산할 수 있게 되었다. 이러한 생산구조에서 과거만큼 제조업이 대규모의 고용을 창출하고 유지하기는 사실상 불가능하다는 것이다.



미국 제조업 생산량, 고용 및 생산단위당 투입 노동량 변화

게다가 정부 주도의 제조업 일자리 창출은 이미 전임 오바마 행정부에서도 공격적으로 추진했던 사업이었다. 2008-2009 경제 위기를 수습하기 위해 막대한 공적 자금을 투입하면서 기업들을 회생시키고 모든 수단을 동원해 고용을 만들어내려고 애썼던 오바마 집권 1기의 결과, 제조업 고용은 50만 명이 늘었고 실업률도 낮아졌다. 문제는 이러한 회복 이후로 현재 경제활동인구비율이 몇 년간 일정 수준에서 정체상태에 들어섰다는 것이다. 이는 직업이 없는 사람들이 매력을 느끼고 구직활동을 할 만한 ‘좋은’ 일자리는 이제 거의 사라졌다는 방증이며 따라서 추가적인 고용이 일어날 가능성이 낮다는 의미라고 브루킹스 노동정책 전문가인 게리 버틀리스 박사는 진단하고 있다.

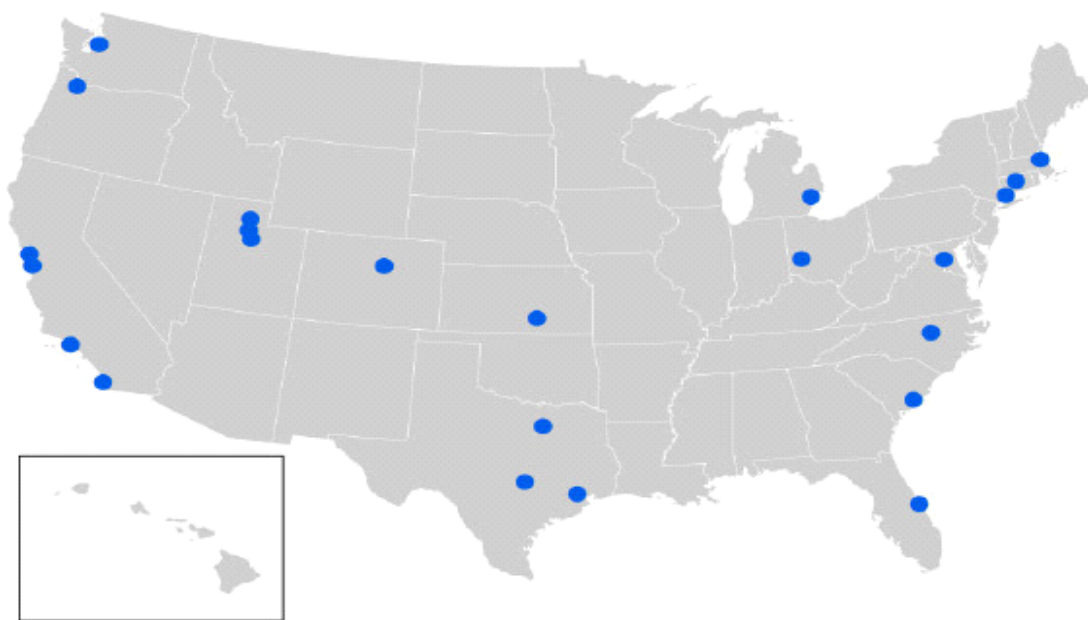
나아가 트럼프의 재이전 정책이 기술혁신과 생산구조의 근본적 변화를 거슬러 단순히 일자리 유출 방지에만 치중할 경우, 장기적으로 일자리를 오히려 감소시키는 부작용이 나타날 위험이 있다는 경고도 있다. 기술혁신 전문가인 스콧 앤디스 브루킹스 연구소 선임연구원은 영국, 호주, 독일, 스웨덴의 사례연구를 통해 기계화와 자동화에 대규모로 투자했던 국가들에서 오히려 제조업 일자리 감소폭이 적은 역설적인 상황이 나타났음을 밝혔다.



첨단산업 종사자 비율이 10퍼센트 이상인 도시(1980년)

같은 맥락에서 재이전이 대대적으로 성사된다고 해도 ‘돌아오는’ 일자리에 필요한 기술은 예전 일자리에서 쓰이던 기술과 전혀 다를 것이고, 이 때문에 실직자들이 곧바로 구직할 수 있을 가능성은 별로 없다는 지적도 있다. 결국 기술이 없는 저숙련, 저교육 노동자 집단이 자동화로 인한 실업의 타격을 가장 크게 받으며 재이전만으로 이들이 과거와 같은 직업이나 생활수준을 회복하기란 난망하다는 것이 대체적인 결론이다. RAND 연구소의 쿠마 교수는 이러한 노동 시장 양극화로 인해 제조업의 저숙련, 중숙련 노동자들이 대량 실직을 하게 되고 재취업을 하더라도 상대적으로 저임금인 서비스업으로 유입된다고 지적한다.

반면, 재이전이라는 개념 자체는 타당하고 의미가 있다는 주장도 있다. 기술혁신에 따른 국제 무역과 생산 구조의 변화가 재이전에 우호적인 환경을 조성하고 있다는 것이다. 즉, BRICS로 대표되는 기존 신흥 개도국들의 인건비가 상승하면서 비용 격차가 줄고 생산이 시장의 요구에 빠르게 반응할 수 있도록 생산지와 판매지 간 거리를 축소할 필요성이 커진 것이다. 하지만 여기에도 걸림돌이 있다. 미국 국내 제조업 환경이다. 지난 40여 년간 꾸준히 역외이전(오프쇼어링)이 진행된 결과, 재이전을 자발적으로 원하는 기업은 적지 않지만 막상 필요한 관련 업체와 인력을 국내에서 찾지 못해 부득이하게 돌아오지 못하는 경우가 많다는 것이다. 재이전 계획을 취소하거나 대폭 축소한 GE와 구글의 사례가 대표적이다. 대도시 지역에서 첨단기술 관련 산업 종사자 비율이 감소한 것은 이러한 문제의 단면이다.



첨단산업 종사자 비율이 10퍼센트 이상인 도시(2013년)

출처: 브루킹스 연구소 분석자료

결국 재이전 정책의 성공 여부는 미국이 국내에서 “첨단 산업 생태계”를 얼마나 잘 복원하고 육성하느냐에 달려있다고 해도 과언이 아니다. 다시 말해, 기술인력을 육성하고, 제조업에 필요한 부품 및 자재의 생산 및 공급 네트워크를 확충하는 것이 관건인 것이다. 그러나 이를 실현하기 위해서는 단순히 생산시설을 국내로 되돌리는 노력보다도 돌아온 공장에서 일할 수 있는 사람을 키우는 정책이 선행해야 한다고 전문가들은 공통적으로 지적한다.

그러한 정책의 핵심은 배울 수 있는 기술과 기업이 요구하는 기술 사이의 이른바 “기술 격차”를 줄이기 위해 실직자 재교육 정책의 일환으로 실시중인 ‘무역 조정 지원(Trade Adjustment Assistance)’ 프로그램을 개선하고 지역별 산업의 수요에 맞는 기술을 가르칠 수 있는 직업교육 프로그램을 확충하는 것이다. 또한 제조업 부문 실업자들이 대체로 전보다 저임금 직종에 재취업하는 경우가 많다는 점을 고려하여 실업보조금 및 소득보조제도를 통해 직업교육 프로그램을 보완할 필요성도 여러 연구소와 전문가들이 공통적으로 제기하고 있다.

결국 트럼프가 내세운 미국 제조업의 부흥은 정부가 강제로 기업을 국내에 주저앉히고 단기적으로 돈을 뿌려 유인하는 방식으로는 결코 성공할 수 없을 뿐만 아니라 장기적으로 미국 경제의 기반을 파탄내는 지름길이다. 카우시크 바수 전 세계은행 부총재(코넬대 경제학 교수) 역시 제조업 일자리는 지킬 수 있을지 모르나 그 대가는 노동집약적인 개발도상국으로의 전략이라고 경고한다. 오히려 첨단 기술에 익숙한 인



력을 양성하는 교육 제도의 보강, 그리고 생산과정을 원활하게 돕는 기간시설의 정비 및 확충에 힘쓴다면 기업들은 누가 시키지 않아도 최대 소비처인 미국으로 생산기지를 옮길 것이라는 것이 미국 주요 연구소와 전문가들의 공통된 결론이다.